

Die Budgetkrise des russischen Staates

Hishow, Ognian N.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hishow, O. N. (1997). *Die Budgetkrise des russischen Staates*. (Aktuelle Analysen / BIOst, 24/1997). Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-46941>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Budgetkrise des russischen Staates

Zusammenfassung

Die Finanzen des russischen Staates haben sich nach 1992 noch ungünstiger entwickelt als die inländische Wirtschaftsleistung. Nach 70 Jahren zentralistischer Wirtschaftslenkung mußte der Staat ein System der Finanzierung über Steuern und Abgaben statt über Gewinnabführung erneut einrichten. Finanziert werden müssen drei – föderale, regionale und außerbudgetäre – Haushaltsebenen. Letztere umfaßt die Renten-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung sowie das sog. Sozialbuget. Die Belastung der Haushalte und Unternehmen mit Steuern und Beiträgen ist erheblich. Die Spitzensätze der Einkommens- und Körperschaftssteuer liegen im krisengeschüttelten Rußland auf dem Niveau vieler hochentwickelter Länder. Eine geschmälerte Steuerbasis und die ineffiziente Steuereintreibung zwangen dazu, die Ausgaben des Gesamtstaates permanent zu beschneiden. Am 21. Mai 1997 wurde eine weitere Budgetnovellierung vorgeschlagen, die eine drastische Ausgabenkürzung (um 20%) vorsieht. Damit sollen die Ausgaben etwa auf dem Stand des Vorjahres liegen. Die notgedrungene Ausgabenkürzung korrespondiert mit der akkumulierten Steuerschuld. Rund 2/3 davon entfallen auf 75 Großunternehmen, u.a. der Energiewirtschaft. Insgesamt beliefen sich die Steuerschulden der Wirtschaft Anfang 1997 auf rund 3% des BIP. Die Unordnung in den Staatsfinanzen muß durch realistische Planung der Einnahmen sowie durch institutionelle Vervollkommnung des Steuersystems beseitigt werden.

Wirtschaftstransformation und Neuordnung des Finanzsystems

Die schwere Wirtschaftskrise nach dem Zusammenbruch der früheren UdSSR bewirkte eine massive Schmälerung der russischen Wirtschaftsleistung. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) halbierte sich seit 1990. Entsprechend gravierend waren die Auswirkungen auf die Verteilung des Inlandsprodukts – das Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit verminderte sich vergleichsweise weniger stark, allerdings auf Kosten der Abschreibungen und des Steuervolumens. Verschärfend wirkte sich die exzessive Entwicklung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen – der neuen Reichen – aus (Tabelle 1).¹

¹ Die Verteilungsrechnung des BIP hat folgende Gestalt: $BIP = W + P + T + D$, mit W Einkommen aus unselbständiger Arbeit, P Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, T Steuern und D Abschreibungen.

Tabelle 1

Verteilungsstruktur des BIP^a

Jahr	BIP	Einkommen aus		Abschreibungen	direkte Steuern
		unselbständiger Arbeit	Unternehmer-tätigkeit und Vermögen		
1990	100	49	30	9 (1991)	12
1995	100	33	52	5	10

^a Näherungswerte.

Quelle: Government of the Russian Federation, Russian Economic Trends, 1/1997, Southampton 1997, S. 96ff.

Eine verhängnisvolle Kombination aus geschmälerter Steuerbasis aufgrund sinkender Produktion und fiskalischer Ohnmacht des Staates aufgrund der Neuordnung der Eigentumsverhältnisse (Privatisierung), provozierte massive Haushaltsschwierigkeiten. Im Ergebnis der Privatisierung gingen mehr als 60% der Aktiva der ehemals volkseigenen Wirtschaft in private Hände über, und es erfolgte eine Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Wirtschaft und Staat. Letzterem ist der uneingeschränkte Zugriff auf die Finanzen der Unternehmen nun versagt, und nach 70 Jahren zentralistischer Wirtschaftslenkung mußte der Staat ein System der indirekten Finanzierung – über Steuern und Abgaben – wieder einrichten. Von einem effizienten Funktionieren ist das russische Finanzsystem jedoch bislang weit entfernt: die Besteuerungsmodalitäten sind durch Ausnahmen und Privilegien verwässert, die Korruption in der Finanzverwaltung ist nicht beseitigt, und die Steuerdisziplin und -kultur der Unternehmer und Bürger ist unterentwickelt.

Angesichts des dringend benötigten Wachstums ist die Belastung der Haushalte und Unternehmen mit Steuern und Beiträgen erheblich. Der Spitzensatz der Körperschaftssteuer lag Mitte 1996 in Rußland bei 38%, in Großbritannien bei 25%, den USA bei 35% und der Bundesrepublik Deutschland bei 50%. Die Einkommens-/Lohnsteuergrenzsätze bewegten sich ebenfalls auf dem Niveau der hochentwickelten Länder: zwischen 12 und 35% in Rußland, 20 und 40% in Großbritannien, 15 und 39,6% in den USA sowie 19 und 53% in der Bundesrepublik Deutschland. Finanziert werden müssen drei Hauptbereiche:

1. der föderale Haushalt der Zentralregierung in Moskau;
2. die Haushalte der 89 Gebietskörperschaften bzw. Föderationssubjekte;
3. die Sozialversicherung bzw. Nebenhaushalte. Dazu zählen im wesentlichen:
 - die Rentenversicherung;
 - der Sozialhaushalt (für Leistungen bei Mutterschaft, Geldhilfen für Kleinkinder, Kuren sowie Zuschüsse im Krankheitsfall u.a.);
 - die Arbeitslosenversicherung;
 - die Krankenversicherung.

Darüber hinaus richten insbesondere große Unternehmen eigene Sozialversicherungskassen mit dem Charakter einer Zusatzversicherung ein.² 1996 bestanden rund 1.000 solcher sog. privaten Rentenfonds, deren Ausgaben 1996 jedoch nur ca. 1,8% der Ausgaben des staatlichen Rentenfonds ausmachten und von großen Unregelmäßigkeiten begleitet wurden.³

² Gazfond, Surgutneftegazfond, Lukoilgarant u.a.

³ Es wurden Mittel für Lohnzahlungen und Gratifikationen sowie Subventionen an Tochterfirmen u.a.m. abgezweigt. Government of the Russian Federation, Russian Economic Trends, 1/1997, Southampton 1997, S. 35.

Die Entwicklung der Haushaltseinnahmen und -ausgaben

Die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates steht und fällt demnach mit der Finanzierung der drei Hauptebenen. Seit 1992 ist eine anhaltende Finanzierungsschwäche der öffentlichen Hand zu beobachten (Tabelle 2).

Tabelle 2 Einnahmen der Gebietskörperschaften und der Nebenhaushalte, in % des BIP

Haushaltsebenen	1992	1993	1994	1995	1996
föderaler Haushalt ^a	16,2	10,6	13,7	13,9	12,5
konsolidierter Haushalt ^{a,b}	30,8	25,7	28,2	26,5	25,5 ^c
Rentenversicherung	k. A.	5,8	6,3	5,5	6,6
Sozialhaushalt	k. A.	1,2	1,2	1,2	1,3
Arbeitslosenversicherung	k. A.	0,36	0,5	0,4	0,35
Krankenversicherung	k. A.	0,03	0,04	0,03	0,04
Gesamtstaat ^d	44,2	33,6	34,6	30,2	28,3

^a Ist-Werte; ^b föderaler Haushalt plus örtliche (regionale) Haushalte der Föderationssubjekte;

^c Schätzung; ^d Werte weichen um die Übertragungen des Föderalbudgets an den Rentenfonds und statistische Unsicherheiten von der Summe ab.

Quellen: The World Bank, Fiscal Management in Russia, Washington D.C. 1996, S. 5; Government of the Russian Federation, Russian Economic Trends, 1/1997, Southampton 1997, S. 10ff.; ebenda, 2/1995, S. 8ff.

Unter dem Druck sinkender Einnahmen war der Staat gezwungen, seine Ausgabenpolitik zu überdenken und den neuen Umständen anzupassen. Die gravierendste Veränderung äußerte sich in einer Umschichtung der Verteilungsprioritäten, die sich parallel zum Wandel der Eigentumsverhältnisse neu eingestellt haben. Ehemals privilegierte Bezieher von staatlichen Mitteln wie Militär, verteidigungsrelevante Forschungsbereiche, Teile der verarbeitenden Industrie, einige Branchen des primären Sektors der Volkswirtschaft, insbesondere Landwirtschaft und Bergbau, u.a.m. haben ihren Vorrang eingebüßt. Neue einflußreiche und finanzstarke Interessengruppierungen in Gestalt der Gas-, Erdöl- und Bankeneliten sind an ihre Stelle getreten und haben eine Umschichtung der Umverteilungsströme durchgesetzt. Verschärft wurden die Finanzierungsprobleme durch die verzögerte Strukturreform und nur langsame Umstellung der alten Denkmuster, wonach alle Verantwortung für die Einkommenssicherung und -verteilung beim Staat liegt. Ein wesentliches Ergebnis dieser Einstellung ist, daß Strukturwandel via Konkursverfahren verhindert wird und die Belegschaften trotz sinkender Erlöse weiter beschäftigt werden. Dadurch steigt die Alimentierungslast des Staates überproportional. Um der Finanznot Herr zu werden, griff er zu Scheinlösungen wie chaotischen Ausgabenkürzungen, Ausweitung der Geldmenge bzw. ab 1995 zu schnell wachsender Staatsschuld durch Kreditaufnahme im In- und Ausland. Die Ausgabenquoten wurden zwangsläufig zurückgeführt, und doch wirkte der Finanzierungssaldo des Staates und der Nebenhaushalte proinflationär (Tabelle 3).

Tabelle 3 Ausgaben der Gebietskörperschaften und der Nebenhaushalte, in % des BIP

Haushaltsebenen	1992	1993	1994	1995	1996
föderaler Haushalt	25,2	21,0	23,2	16,6	15,6
konsolidierter Haushalt	38,1	35,3	37,3	29,6	26,7
Rentenversicherung	k. A.	5,6	6,1	5,4	7,0 ^a
Sozialhaushalt	k. A.	1,0	1,0	1,1	1,2
Arbeitslosenversicherung	k. A.	0,2	0,4	0,4	0,33
Krankenversicherung	k. A.	0,02	0,04	0,52	0,56
Gesamtstaat^b	65,8	41,7	45,1	35,7	36,0^a
Finanzierungssaldo (Defizit)	-21,6	-8,1	-10,5	-5,5	-7,7

^a Schätzung; ^b Werte weichen wegen statistischer Unsicherheiten von der Summe ab.

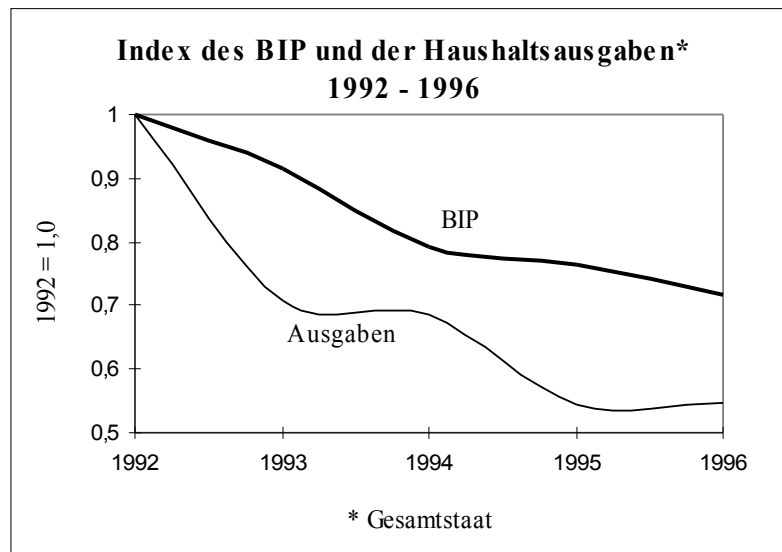
Quellen: The World Bank, Fiscal Management in Russia, Washington D.C. 1996, S. 5; Government of the Russian Federation, Russian Economic Trends, 1/1997, Southampton 1997, S. 10ff.; ebenda, 2/1995, S. 8ff.

Funktionelle und institutionelle Schwächen im Finanzsystem auch 1997

Im Vergleich zum Zustand während der Sowjetzeit wurden die Ausgaben des Gesamtstaates deutlich beschnitten (Graphik). Die Rückführung der Ausgabenquote kann auch als marktwirtschaftlich bedingte Normalisierung betrachtet werden, wenn unterstellt wird, daß die Hauptfinanzierungsquelle der öffentlichen Hand die Steuereinnahmen sind. Da eine übermäßige Steuerquote bzw. überzogene Steuersätze fiskalisch kontraproduktiv sind, muß sie sich mit volkswirtschaftlich vertretbaren Werten begnügen und auf die Praxis der Überzentralisierung der Mittel mit damit verbundener tiefgreifender Umverteilung verzichten. Internationale Vergleiche mit anderen Ländern mittlerer Entwicklungsstufe belegen, daß eine Staatsquote zwischen 35 und 40% des BIP durchaus üblich ist. Industrieländer mit ausgebauten Sozialsystemen weisen dagegen oft eine höhere Quote auf: die Staatsquote betrug 1994 in Schweden 69%, in Frankreich, Italien, Belgien und den Niederlanden rund 55% des BIP⁴, allerdings auf Kosten ihrer Wirtschaftsdynamik. Entscheidend ist also weniger der Anteil des Staates am BIP, sondern die von ihm induzierte Investitionsnachfrage bzw. eine gelungene, nachfrageorientierte staatliche Wirtschaftspolitik.

⁴ IMF, World Economic Outlook, Mai 1996, S. 46.

Graphik



Quelle: Government of the Russian Federation, Russian Economic Trends, 1/1997, Southampton 1997, Abschnitt 1 und 6.

Ungünstig ist daher der in Rußland vorhandene Trend einer im Vergleich zur BIP-Entwicklung überproportionalen Minderung der Einnahmen. Dahinter verbergen sich einerseits fiskalische Effekte der Wirtschaftskrise – es schrumpft die Steuerbasis wegen Ausbreitung von Armut bzw. Absenkung des Existenzminimums. Auch können die "Neureichen" nicht über die Maßen besteuert werden. Andererseits blockieren Korruption und Mißstände in der Finanzverwaltung im allgemeinen die Exekutive, die nicht mehr in der Lage ist, ihre fiskalischen Aufgaben voll wahrzunehmen.

Ungeachtet aller Anstrengungen setzte sich auch im ersten Quartal 1997 die Tendenz mangelhafter Budgeteinnahmen fort. Nach Aussage des ersten Vizepremiers Tschubais wurden im Zeitraum Januar bis April 1997 lediglich 56,6% der geplanten Einnahmen des Föderalhaushalts tatsächlich realisiert.⁵ Das hat den in einer mühsamen Prozedur verabschiedeten aktuellen Haushalt hinfällig gemacht. Der Haushaltsentwurf durchläuft nämlich vier Parlamentslesungen und zwei Bewilligungen: durch den Föderationsrat und den Präsidenten. Im Ergebnis waren Einnahmen von 15,9%, Ausgaben von 19,4% und ein Defizit von entsprechend 3,5% des BIP vorgesehen. Verglichen mit 1996, als die Steuereintreibung ähnlich unzulänglich war, erscheinen diese Zahlen realitätsfremd. Daher unterbreitete die Regierung am 21. Mai d.J. eine Budgetnovellierung, die eine drastische Ausgabenkürzung um 108 Billionen Rubel bzw. 20% vorsieht. Damit verringern sich die Ausgaben rechnerisch auf 12,7% des BIP und liegen knapp über dem Ergebnis des Vorjahres (Tabelle 2). Die vorgesehene Kürzung korrespondiert weitgehend mit den akkumulierten Steuerforderungen in Höhe von schätzungsweise 90 Billionen Rubel. Rund 2/3 dieses Betrags entfallen auf 75 Großunternehmen der Energiewirtschaft, des Verkehrs- und Bauwesens und der verarbeitenden Industrie.⁶ Insgesamt beliefen sich die Steuerschulden der Wirtschaft Anfang 1997 auf bis zu 3% des BIP, und die ausstehenden Lohnforderungen gegenüber dem Staat und der Wirtschaft auf bis 2% des BIP.⁷ Allerdings bedingen sich Schulden und Forderungen der öffentlichen Hand gegenseitig und die Unordnung in den Staatsfinanzen strahlt in die gesamte Volkswirtschaft aus. Werden nämlich keine Löhne und Renten gezahlt, wird die Nachfrage der privaten Haushalte reduziert, die Wirtschaft schränkt ihr geplantes Angebot ein, und die Steuerbasis für die Budgeteinnahmen schrumpft noch mehr. Daher müssen die Behörden die Einnah-

⁵ Russian Leadership Warns of Budget Crisis, in: Financial Times, 18.4.1997, S. 16.

⁶ Government of the Russian Federation, Russian Economic Trends, Monthly Update, 14.4.1997, S. 2.; M. Wolf, Transformations Take a Lot Longer, in: Financial Times, 9.4.1997, S. 3.

⁷ Government of the Russian Federation, Russian Economic Trends, Monthly Update, 17.3.1997, S. iv-v.

men realistischer planen sowie das Finanz- und Steuersystem institutionell vervollkommen sowie berechenbar machen, um die Steuerdisziplin zu fördern.

Ognian Hishow

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1997 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit Quellenangabe gestattet.

Belegexemplare erwünscht.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>

ISSN 0945-4071